



**HAL**  
open science

# Regiões metropolitanas e patrimônio cultural: desenvolvimento socioeconômico, institucionalização e regionalização

Danielle Heberleviegas, Lucas Graeff

► **To cite this version:**

Danielle Heberleviegas, Lucas Graeff. Regiões metropolitanas e patrimônio cultural: desenvolvimento socioeconômico, institucionalização e regionalização. *Revista Memória em Rede*, 2017, 9 (16), 10.15210/RMR.V9I16 . hal-01922943

**HAL Id: hal-01922943**

**<https://hal.science/hal-01922943>**

Submitted on 14 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Regiões metropolitanas e patrimônio cultural: desenvolvimento socioeconômico, institucionalização e regionalização**

### **Metropolitan regions and cultural heritage: socioeconomic development, institutionalization and regionalization**

Enviado em: 30/01/2017

Aceito em: 30/01/2017

Danielle HeberleVIEGAS\*

Lucas GRAEFF\*\*

#### **Resumo:**

Este artigo propõe analisar a convergência entre as políticas públicas relacionadas à metropolização e aos patrimônios culturais no Brasil, notoriamente durante da Ditadura Civil-Militar. No período em tela, o projeto desenvolvimentista associado ao autoritarismo encontrou nas regiões metropolitanas brasileiras o seu território de materialização por excelência, o que é reconhecível, igualmente, na inflexão das políticas públicas para o patrimônio cultural à época. Em ambos os casos, as diretrizes políticas vinculam desenvolvimento socioeconômico e regionalização a partir de um planejamento que compreendia a industrialização como a principal alternativa ao subdesenvolvimento atribuído ao Brasil junto à ordem internacional.

**Palavras-chave:** Regiões metropolitanas, Patrimônio Cultural, Políticas Públicas

#### **Abstract:**

This article proposes to analyze the convergence between public policies related to metropolization and cultural heritage in Brazil, notoriously during the Civil-Military Dictatorship. In the period under review, the developmentalist project associated with authoritarianism

---

\* Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais do UniLaSalle. Doutora e Mestre em História/PUCRS. Membro do Observatório das Metrôpoles e da AHILA-Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos.

\*\* Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais do UniLaSalle. Doutor em Etnologia e Sociologia Comparada pela Université Rene Descartes (Paris V, Sorbonne). Mestre em Antropologia Social. Bolsista de Produtividade 2A do CNPq.

found in the Brazilian metropolitan regions its territory of materialization par excellence, which is equally recognizable in the inflection of public policies for the cultural patrimony at the time. In both cases, the political guidelines links socioeconomic development and regionalization from a planning that understood industrialization as the main alternative to underdevelopment attributed to Brazil in the international order.

**Keywords:** Metropolitan regions, Cultural Heritage, Public Policies

## Introdução

No Brasil, o fenômeno metropolitano coincidiu com o crescimento vertiginoso da população das capitais desde a década de 1940, configurando-se essencialmente a partir do binômio território-população. Com efeito, o processo é comumente associado às migrações do campo para a cidade, tema amplamente explorado pela historiografia especializada e corroborado por indicadores estatísticos. Na condição de um tópico de atenção por parte do poder público, as regiões metropolitanas, foram elaboradas não só como objetos político-institucionais, mas, igualmente, como uma nova categoria técnico-acadêmica de classificação urbana. A metropolização foi encarada, assim, como uma fábrica de novos territórios, inclusive conceituais.

Algo similar pode ser dito a respeito das políticas públicas para o patrimônio no Brasil. Assim como no caso da metropolização, a preocupação com o patrimônio cultural relaciona-se diretamente com a ascensão da questão urbana enquanto um problema público no Brasil, após o final da República Velha.

Ao reconhecer a emergência de uma consciência urbano-industrial no Brasil a partir do marco temporal delimitado entre as décadas de 1930 e 1970 é, em outros termos, refletir sobre como desenvolvimentismo perpassou a composição da questão urbana no país. O desenvolvimentismo está relacionado com as práticas promovidas por um Estado forte e voluntarista que efetua altos investimentos públicos pretendendo dar à luz a uma nova economia e sociedade, o que inclui a materialização de um novo espaço público. Destaca-se, no âmbito deste artigo, a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 1937.

Uma das particularidades do contexto retratado é a de que o voluptuoso processo de urbanização nacional esteve amparado por uma série de medidas

relacionadas à categoria “planejamento” (político, econômico e urbanístico). Nesses termos, o desenvolvimentismo pode ser relacionado à institucionalização da questão urbana no Brasil, pois: a) prevê o planejamento; b) entende de que esse planejamento deve ser realizado pelo Estado; c) compreende a industrialização como fator de desenvolvimento.

Sem embargo, o meio urbano erigido a partir da década de 1930 no Brasil encontrou como marco um voluptuoso processo de mobilidade territorial e populacional. Cada vez mais, categorias como campo e cidade serão tematizadas, conforme sugeriu Singer: “não importa que nas cidades vivam agricultores, a agricultura não se inclui entre as atividades urbanas fundamentais” (1987, p. 9). Abalizado em um ângulo historicamente mais abrangente, Carlos Brandão ressalva que a concentração populacional e territorial é fruto da debilidade de uma economia periférica e que possui raízes anteriores às políticas de industrialização promovidas pelo Estado varguista (2012, p. 13).

Em um país considerado sem equidade territorial e no qual a problemática urbana era aquilatada uma problemática social (vale lembrar que a falta de moradia era associada à pobreza e a industrialização ao desenvolvimento), o conhecimento sobre o território passou a ser enfrentado a partir de uma visão total e não somente limitada aos grandes núcleos populacionais, visto que estava sendo promulgado o:

Desenvolvimento regional integrado, emprestando-se ordenamento nacional ao progresso brasileiro, dando-se dimensão continental a uma economia que se marcava pela transformação do País num arquipélago dissociado.89 (1967, p. 3)

Nessa direção, este artigo se propõe à contrastar dois campos de discussão sobre políticas públicas que nem sempre são colocados lado à lado no quadro temporal em tela: o que versa sobre metropolização e o que trata dos patrimônios culturais. No primeiro caso, na esteira de uma pesquisa anterior, procurou-se indicar o papel do dirigismo estatal na constituição das regiões metropolitanas brasileiras ao longo dos anos 1960-1970; um dirigismo organizado em torno de um corpo burocrata altamente especializado e respaldada pela circularidade de conhecimentos em escala transnacional no campo do planejamento urbano (VIEGAS, 2016).

No segundo caso, a correlação entre a institucionalização das regiões metropolitanas e as políticas públicas para o patrimônio cultural foi demonstrada

também por meio de ações de Estado no mesmo período. A criação do Conselho Federal de Cultura, os Encontros dos Governadores e o Programa Cidades Históricas são emblemas dessa correlação: em todos os casos, tratou-se de encompassar desenvolvimento socioeconômico, urbanização e regionalização.

## 1. O fenômeno metropolitano no Brasil: interpretação institucionalização

É sabido que as cidades componentes das regiões metropolitanas se tornaram conhecidas por um amplo conjunto de nomenclaturas, configurando o que foi chamado de “urbanismo de representação” (SOUZA, 1997, p. 107). O tratamento constitucional que receberam esteve respaldado por um variado substrato: o “léxico de conceitos” e “as palavras da cidade”, feixes de estudo bem explorados em publicações historiográficas (BRESCIANI, 2001).

As primeiras menções legislativas sobre as Regiões Metropolitanas datam da década de 1960: primeiramente, no Anteprojeto encomendado à chamada Comissão dos Juristas pelo então Presidente Humberto Castelo Branco, em 1966. O documento indiretamente, contempla o aspecto metropolitano ao citar “áreas de desenvolvimento prioritário” e prever uma “administração intermunicipal coletiva”, se necessário. O artigo 247 informa que:

Os Estados poderão, mediante autorização de dois terços de suas Assembléias Legislativas, e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns Municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum.<sup>1</sup>

Tais artigos, no entanto, não foram aceitos pelo Congresso Nacional quando da aprovação da Constituição de 1967. Apenas por meio de uma emenda posterior, elaborada pelo Senador Eurico Rezende, que as regiões metropolitanas foram incluídas no texto constitucional. Um dos fatores que facilitaram a emenda constitucional foram os estudos feitos no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN) que preconizavam a necessidade de uma “planificação integral e integrada nas três áreas administrativas: União, Estado e Municípios”.<sup>2</sup> De acordo com

---

<sup>1</sup>BRASIL. **Anteprojeto da Comissão de Juristas**. 19 de agosto de 1966. Artigo 247.

<sup>2</sup>GUIMARÃES, Jackson Rosa; SILVA, Gutemberg da Mota. **Os serviços comuns metropolitanos e a autonomia municipal**. R. Inf. Legisl. Brasília. Ano 21, v. 83. Jul.-set. 1984. Acervo Biblioteca do Senado.

o arquiteto e urbanista Danilo Landó, a comissão de juristas que dirigiu os estudos “sentiu falta de conhecimento técnico” e convidaram profissionais da área oriundos de diversos Estados do Brasil para prestar assessoria, sendo ele o representante do Rio Grande do Sul<sup>3</sup>.

Na ementa, as regiões metropolitanas foram descritas como “Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos”. Chama a atenção, de imediato, que o artigo 157 da Constituição Federal de 1967 não foi introduzido no título dedicados aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e aos Territórios na Constituição, mas àquele tocante à “ordem econômica” que “tem por fim realizar a justiça social”.

A dimensão econômico-social é digna de nota pois é ela que, efetivamente, irá guiar as ações públicas de definição e desenvolvimento das regiões metropolitanas no Brasil. O Estado autoritário consagrou-se como um gerenciador de diversos domínios, desde aqueles voltados à infraestrutura urbana, passando pelo controle fiscal e tributário, até a dimensão cultural. Apesar da dívida externa e da profunda desigualdade social posteriormente notória, foi durante a Ditadura Militar que “se lançaram as bases fundamentais de transformação do Brasil no líder industrial da América Latina” (LUNA; KLEIN, 2014, p. 92). O chamado “milagre econômico” (1967-1973) provocou altos índices de crescimento, que servem a essa contextualização no sentido de promover uma reflexão sobre as consequências e os sentidos dos investimentos concretizados. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, juntamente com os chamados Planos Quinquenais e Decenais, são considerados os primeiros esforços quanto ao planejamento contínuo e mais abrangente em termos setoriais no país. Conforme Ortiz:

A ditadura militar foi modernizadora. Isso a distingue dos regimes autoritários do Cone Sul. Há desenvolvimento acelerado da economia durante o ‘milagre econômico’, intensa industrialização e urbanização da sociedade brasileira, reorganização do Estado, a emergência de uma tecnocracia que dinamiza e regula as forças produtivas, enfim, um conjunto de medidas que aprofundam a consolidação do que se denominava capitalismo tardio. (2014, p. 133)

---

Disponível

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181549/000410499.pdf?sequence=3>

<sup>3</sup>Entrevista com Danilo Landó. Duração 3h22 min. Local: Porto Alegre. Data: 23/12/2015.

on-line:

Em 1969, outra modificação constitucional foi efetivada. O tópico metropolização ganha um artigo próprio, embora o texto seja similar ao da emenda à Constituição de 1967<sup>4</sup>. Em abril de 1972, o projeto de lei da regulamentação das Regiões Metropolitanas já havia sido aprovado pela Câmara de Deputados, mas foi somente em junho 1973 que as Regiões Metropolitanas brasileiras foram oficializadas no entorno de oito capitais: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Recife, Salvador e Fortaleza<sup>5</sup>. Entre elas, diferenças de magnitude e complexidade saltavam aos olhos: ao passo que São Paulo incluía trinta e sete Municípios, Belém contava com apenas duas e era a única cidade representante da Região Norte. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O ponto chave para a presente discussão deste artigo é o perfil do processo de institucionalização: não coube aos entes federados, estados ou municípios, capitanear a definição ou o desenvolvimento das regiões metropolitanas. Todo o processo foi dirigido pelos poderes federais, em particular o Executivo e o Legislativo. Mais precisamente, pode-se dizer que o tema das regiões metropolitanas é estratégico dentro do programa nacional de desenvolvimento econômico nacional durante a Ditadura Militar. Tonucci Filho comenta que:

A criação das regiões metropolitanas em 1973 atendeu principalmente aos interesses estratégicos do Regime Militar de dar continuidade ao modelo de crescimento do “milagre econômico”, marcado pela concentração de renda e pela concentração espacial dos investimentos industriais e infra estruturais nos maiores centros urbanos do país, onde o retorno das inversões realizadas seria mais rápido. (2010, p. 14).

Dentro do viés econômico-desenvolvimentista, o tratamento da questão metropolitana foi delineado também como uma medida de regularização de “problemas sociais”. As áreas então denominadas como regiões metropolitanas sintetizavam diversos dos problemas urbanos do país, tais como: mau uso do solo, posse irregular de áreas urbanas e rurais, oferta de habitação e infraestrutura insuficientes, danos ao meio ambiente, etc. Não obstante, a migração populacional em direção às capitais já abrigavam, à época, “cerca de 20% da população do país e

---

<sup>4</sup>Emenda Constitucional nº 1, 17 de outubro de 1969 (artigo 8, XIV).

<sup>5</sup>Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

tornam-se, dia a dia, mais angustiosos e prementes, sobretudo nos serviços de educação, de saúde, de abastecimento e de transportes coletivos”<sup>6</sup>.

Uma vez institucionalizadas, as regiões metropolitanas tornam-se motivo de debate, quer seja em termos socioeconômicas ou administrativos. Em jornais de grande circulação como Zero Hora, colocavam-se perguntas como “qual órgão deveria dirigir as áreas metropolitanas quando oficializadas?” ou “o que é uma área metropolitana? Uma nova forma de governo ou um instrumento de prestação de serviços?”<sup>7</sup>. À época, a hipótese da formulação de um plano ou projeto para as regiões – ou para cada uma delas – impunha-se naturalmente. A discussão não era uma novidade: ainda em 1958, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal constatou a confusão existente entre órgãos de planejamento e de execução de obras públicas<sup>8</sup>. O tema da metropolização nos anos 1960-1970 recuperava esse debate. E, mais importante ainda, evocava a discussão sobre quem seria o protagonista do processo: Federação, Estados ou Municípios? E, entre os último: a quem caberia dirigir o planejamento e a execução de obras?

Por meio de nota conclusiva publicada em 1965, afirmava-se que os planos deveriam ser integrais, responder a um órgão central e promover programas para treinamento de técnicos.<sup>9</sup> Segundo informou o periódico *Correio do Povo*, que frequentemente apresentava editoriais sobre o tema, as opiniões se dividiam entre aqueles que eram favoráveis às autarquias federais, outros que preferiam órgãos ligados aos governos estaduais enquanto um terceiro grupo defendia que a cidade-núcleo deveria comandar as demais<sup>10</sup>. Mas foi apenas em 1973, por meio de Lei Complementar, que as diretrizes gerais sobre as regiões metropolitanas foram estabelecidas. Tais diretrizes resultaram de um projeto elaborado por um “grupo de juristas paulistas estudiosos do problema, que optaram pela solução de uma lei bastante flexível” que seria adaptável às características de cada região<sup>11</sup>.

O chamado grande projeto de regionalização foi iniciado durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart e encontra respaldos em propostas lançadas por

---

<sup>6</sup>Zero Hora. Regiões metropolitanas. 15/10/1972.

<sup>7</sup>Idem.

<sup>8</sup>BRASIL. BNH/EPEA. **Desenvolvimento Urbano no Brasil**. Bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um Sistema Nacional para o Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado. Brasília: BNH/EPEA, 1965, p. 14.

<sup>9</sup>Idem, p. 19.

<sup>10</sup>Correio do Povo. **Ainda as áreas metropolitanas**. 07/4/1972.

<sup>11</sup>Idem.



Getúlio Vargas durante o Estado Novo. Mas os militares que levaram o projeto à cabo: em 1964, logo após o Golpe, foi criado o Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais com a prerrogativa da existência das Superintendências regionais, criadas no decorrer da década de 1950. O IBGE reconheceu e institucionalizou os conceitos teóricos de polarização e homogeneidade através de publicações tais como Subsídios à Regionalização e a Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas.

Um dos pontos principais à época era os “serviços comuns”. São eles que dariam conta dos “problemas sociais” e das bases necessárias ao desenvolvimento econômico-social. Os serviços comuns foram definidos como regionais, isto é, deveriam colaborar na integração dos municípios de cada uma das nove regiões metropolitanas delineadas entre 1973 e 1974.

Um dos primeiros passos dentro do projeto militar de desenvolvimento regional foi a criação de órgãos para a coleta de informações e índices sobre a sociedade, o território e a economia do Brasil. Entidade de destaque, dentro desse âmbito, foi o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, criado em 1964 com a nomenclatura de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada/EPEA, tão logo assumiu a sua sigla atual, em 1967.

A passagem abaixo indica o papel dos serviços comuns considerados prioritários e sua relação com o desenvolvimento regional:

I – o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II- saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos de serviço de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV- transportes e sistema viário; V- produção e distribuição de gás canalizado; VI- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VIII- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo, por Lei.<sup>12</sup>

Em suma, os “serviços comuns” atendem ao “desenvolvimento econômico e social”, corroborando a hipótese de que o elemento guia de planejamento das regiões metropolitanas foi o projeto de industrialização nacional. Em guisa de exemplo, a declaração de Henrique Cavalcanti, engenheiro à frente do MINTER, em conferência realizada na Escola Superior de Guerra intitulada “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Áreas Metropolitanas e Municípios”. Segundo ele, era

---

<sup>12</sup>Lei complementar n.º 14 de 8 de julho de 1973.

necessário administrar com atenção as regiões onde estavam reunidas “cerca de 90% da vitalidade econômica do país”<sup>13</sup>. Ou seja: não apenas as regiões metropolitanas incorporavam uma massa populacional de cerca de 20 a 25% da população brasileira no período, mas essa modalidade de urbanização passou a ser vista como o caminho “para promover a acelerar o desenvolvimento econômico”<sup>14</sup>.

## **2. As políticas públicas para o patrimônio e as regiões metropolitanas: algumas convergências**

A narrativa das políticas públicas para o patrimônio no Brasil obedece a uma cronologia institucional e consagrada (CHUVA, 2003). Institucional porque ela responde e corresponde à atuação fundamental e duradoura do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); consagrada na medida em que acolhe a historiografia sobre o papel dos conceitos de cultura e civilização na formação dos estados-nação europeus e de suas colônias (GRAEBIN E GRAEFF, 2014). Nessa cronologia, estabelecem-se “fases heroicas” para as políticas nacionais de preservação nas quais o protagonismo do IPHAN é incontornável - e de certa forma, surpreendente em um país cujos processos de modernização e de afirmação no cenário internacional esteve pautado por um Estado ora ausente, ora instável, ora autoritário (RUBIM, 2007).

No que se refere às relações entre políticas públicas para o patrimônio e as regiões metropolitanas, há “omissões e silêncios” nessa narrativa de “fases heróicas”, em particular no que se refere aos períodos anteriores aos anos 1920-1930 (GRAEBIN E GRAEFF, 2014) – o que se explica, em parte, pela ideologia europeia de formação de estados-nacionais e pelo cientificismo positivista, que moldaram uma civilização europeia, branca e portuguesa se adaptou aos trópicos (ORTIZ, 1994). Ainda assim, o percurso pelas fases heróicas é instrutivo: ao tomar como referência o barroco e o modernismo, as políticas públicas para o patrimônio encaminham um imaginário artístico e histórico próprio, pautado pelo patrimônio tangível, em particular o edificado, do período colonial, e pela herança intelectual da Semana de Artes de 1922.

Ora, no caso das regiões metropolitanas, esse imaginário barroco-modernista é fundante. Em linhas simples, as regiões cujas capitais e municípios datam do período

---

<sup>13</sup>Correio do Povo. **Áreas Metropolitanas exigem definição**. 25/07/1972.

<sup>14</sup>Correio do Povo. **Metropolitanas: anteprojeto vai ao congresso em setembro**. 10/08/1972.

colonial terão um tipo de tratamento diferenciado de seu patrimônio cultural se comparados com aquelas cujas cidades foram fundadas mais recentemente. Esse é o caso das regiões metropolitanas de Salvador, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo. Por outro lado – e isso em particular durante a ditadura Vargas – a herança modernista tende a amplificar a diferenciação dessas regiões metropolitanas. O Estado Novo se apresenta como

um período de gestão da cultura que se interessa também pelas vanguardas e pelas expressões populares. Neste momento, busca-se tanto a conversão do conjunto da sociedade brasileira aos bens e serviços culturais consagrados (barroco e modernismo) quando se enfatiza o desenvolvimento das formas espontâneas (folclore) e da abolição das fronteiras entre o erudito e o popular. (GRAEBIN E GRAEFF, 2014, p. 79)<sup>15</sup>

Ao longo dos anos 1960 e 1970, quando o tema da metropolização ganha interesse maior por parte da Ditadura Civil-Militar, há eventos marcantes envolvendo desenvolvimento econômico-social, cultura e patrimônio. Tudo se passa como se um novo projeto civilizacional estivesse em jogo: o de uma nova sociedade brasileira, urbana, industrializada e voltada para o futuro<sup>16</sup>. A criação e fortalecimento de autarquias, empresas estatais e novas empresas de comunicação de massa são um sintoma desse projeto. Cita-se, como exemplo, a proposta civilizatória do modelo do Instituto Nacional de Cinema Educativo, a consolidação da EMBRAFILME, a fundação da FUNARTE, o surgimento (com apoio do Estado) dos grandes conglomerados que comandam os meios de comunicação de massa, como a TV Globo e a Editora Abril. Neste novo projeto, não se trata mais da finalidade de unidade nacional por meio da cultura, mas da consolidação de novos estilos de vida nas camadas médias e busca de legitimação cultural do regime ditatorial junto a esses novos grupos urbanos (ORTIZ, 1985)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>A fundação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, dá visibilidade ao projeto político do Estado Novo no sentido de conversão de da população brasileira aos bens culturais consagrados. O SPHAN representa a reunião de intelectuais como quadros públicos com vistas à construção de uma unidade nacional em torno de cânones artísticos ocidentais. Um dos resultados desse movimento foi a “associação inédita até então entre as formas e princípios renovadores do barroco e a produção arquitetônica moderna” (CHUVA, 2003, p. 313).

<sup>16</sup>Essa visão é evidentemente ideológica, mas não deve ser pensada como um ato inaugural da Ditadura Civil-Militar. Os dirigentes à época acompanharam a reorganização do capitalismo, com sua “urbanização do capital” (HARVEY, 1989) e o confronto entre modelos de sociedade – a liberal capitalista e a social-comunista.

<sup>17</sup>Além da censura, que configura importante instrumento de conversão ideológica, o Estado se utiliza de investimentos pesados em telecomunicações (FERNANDES, 2013, p. 175) – o que garante as bases estruturais necessárias à expansão dos meios de comunicação de massa. Como sugere Renato Ortiz, o

Também nos anos 1970 ocorrem os encontros dos governadores sobre a defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Brasil, em 1970 e 1971. Organizados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) e pelo Conselho Federal de Cultura (CFC), esses encontros que ratificam a importância da preservação dessas paisagens culturais – e turísticas –, além de promover a criação de fundações e conselhos de cultura nos estados da federação. Com efeito, o CFC encompassará diversas tendências nas políticas públicas para a cultura, em geral, e para o patrimônio, em particular – em particular na modelização de equipamentos culturais para fins diversos (casas de cultura), promoção de intercâmbios internacionais e criação de um Plano Nacional de Cultura (CALABRE, 2006), além da recuperação do folclore como expressão da diversidade cultural e na criação dos primeiros Conselhos Estaduais de Cultura (MAIA, 2012).

Por um lado, CFC reafirmará a ideia do papel da nação em salvaguardar os bens que são comuns aos seus cidadãos e representam a monumentalidade da nação. Por outro, colaborará na promoção do consumo de bens culturais e na celebração do “regional”: entende-se que as regiões representam coleções de bens culturais de utilidade pedagógica para a instrução pública e de interesse econômico. Com efeito, o tópico foi incluído no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, publicado em 1967, e detalhado na seção “Desenvolvimento Regional e Urbano” que versava, prioritariamente, sobre as diretrizes para a formulação de uma política de desenvolvimento regional e a regionalização dos programas industriais.

O movimento dos governadores promovido pelo CFC é um dos resultados das discussões internacionais que levaram à Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, da UNESCO, em 1972, e ao Programa Cidades Históricas (PCH), lançado em 1973. O PCH

foi o primeiro programa federal que investiu recursos para a recuperação do patrimônio cultural urbano. Implementado pelo Ministério do Planejamento visava o desenvolvimento econômico das cidades históricas e dialogava com outros assuntos em pauta na década de 1970, como o desenvolvimento regional e o turismo cultural. Tinha em sua concepção, em seus critérios de análise, e nos seus métodos de mensuração de eficiência, uma mudança na

---

Brasil encaminha-se para patamares altos de consumo de bens culturais. O mercado brasileiro adquire proporções internacionais; em 1975, a televisão é o nono mercado do mundo, o disco, o quinto em 1975, e a publicidade, o sexto em 1976. O quadro da evolução do investimento publicitário e 1962-1976 nos veículos de comunicação de massa atesta a importância desse mercado, e o que é mais interessante, revela a origem desses investimentos. Os dois maiores investidores são o Estado e as multinacionais. (ORTIZ, 1985, p. 84).

maneira de abordar a degradação das cidades históricas: a cidade era compreendida enquanto produtora de capital e bem de consumo e o patrimônio como fator de desenvolvimento econômico por meio de seu aproveitamento pelo turismo, “ensejando a criação de um fluxo de recursos necessários a sua autoconservação”. (CORREA, 2016, p. 16).

Pelo viés do PCH, regiões metropolitanas dotadas de “monumentos históricos” – leia-se monumentos datados do período colonial – tornaram-se candidatas ao recebimento de aportes financeiros voltados ao turismo cultural e à promoção de paisagens culturais. Isso, bem entendido, por intermédio dos governadores na gestão e aplicação desses recursos: o Programa era voltado para os municípios, mas articulado pelos governadores e financiado fundamentalmente por recursos federais (CORREA 2016). Ao mesmo tempo, o PCH dialogava diretamente com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, instituído durante o Governo Geisel (1974-1979) e que contava com a atuação proeminente da Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) (CORREA, 2012). Isso significa dizer que a inflexão das políticas públicas para o patrimônio em meados dos anos 1970 não pode ser dissociada da institucionalização das regiões metropolitanas no País e da visão da cidade como “reprodução espacial do capital, estabelecendo uma correlação direta entre a oferta de emprego (ligado especialmente à atividade industrial), migrações intranacionais (em busca do emprego), urbanização e distribuição da população no território.” (CORREA, 2012, p. 175).

Também o Plano Nacional de Desenvolvimento/PND que informou, através de seu quadro de investimentos, que o desenvolvimento industrial era a prioridade do governo ditatorial ao lado da educação.<sup>18</sup> Nesse sentido, tratou-se de planejar territorialmente onde e como esse modelo de desenvolvimento estatal seria implantado. A Região Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, era anunciada como uma das novas áreas de agrupamento demográfico do Brasil, sendo extraordinária para o incremento econômico do Estado do Rio Grande do Sul. A preocupação com o tópico industrialização relacionou, até mesmo, as potencialidades apresentadas pela zona rural, percebendo que “o aumento de produtividade no setor

---

<sup>18</sup>QUADRO II. PROGRAMA DE INVESTIMENTOS 1972/1974. Cr\$ milhões 30.400 para o desenvolvimento industrial: 31.200 para educação, 24.400 para energia, 20.100 para transportes. Habitação 17.5000. IN: **PDN, Revolução Social e Humana**: Exposição do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral João Paulo dos Reis Velloso em 13 de outubro de 1971. p. 11.

agrícola terá importância decisiva para um harmonioso processo de industrialização”<sup>19</sup>, cuja efetividade dependia de uma série de reformas.

Como já apontado na seção anterior deste artigo, ressonâncias do posicionamento estratégico das regiões metropolitanas para o desenvolvimento nacional são recorrentes em publicações jornalísticas e nas oficiais, editadas pelo próprio governo federal ao longo da Ditadura Civil-Militar, tal como no Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1971:

Além da industrialização, aponta outros fatores para a urbanização como: aumento da taxa de população total; impacto das modernas técnicas de comunicação; maior *status* e oportunidade de sobrevivência na área urbana; expansão e melhoria das vias de comunicação e transportes; permanência de uma estrutura agrária sem oportunidades; aceleração do desenvolvimento econômico.<sup>20</sup>

No caso das políticas para o patrimônio, porém, as publicações oficiais são reticentes em tratar de tal posicionamento estratégico. Nos compromissos de Brasília e Salvador, oriundos dos Encontros dos Governadores, não se encontra menções à industrialização ou à urbanização. Fala-se em turismo apenas na segunda carta – e de maneira fortuita, propondo que os órgãos responsáveis por esse setor econômico fomentem a construção de pousadas, “com utilização preferencial de imóveis tombados” (IPHAN, 1971, p. 3). Não obstante, as ressonâncias são claras: além do tema dos monumentos históricos, a preocupação com o patrimônio cultural também é de ordem civilizacional. Nos PCH e no II PND, são claras as diretrizes de identificar as “regiões urbanas ou cidades sensíveis a uma determinada forma de manipulação, de modo a alcançar os grandes objetivos de uma organização urbana e territorial.” (CORREA, 2012, p. 60). Um dos caminhos para a manipulação e a reorganização urbana e territorial é o patrimônio cultural brasileiro, indicativo de um “caráter nacional” moldado pelo europeu, branco e português em suas trocas com as diferentes etnias e suas conquistas das paisagens naturais do País<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup>**Rio dos Sinos: wasserwirtschaftliche Planung.** Teil I. Sozio-Ökonomische Studie. Aufgestellt im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland. AHT GmbH. Essen: 1969, p. 18.

<sup>20</sup>BRASIL. **Programa Estratégico de Desenvolvimento: tabelas de recursos e aplicações por programa.** 1968-1970. MINIPLAN. Brasília, 1971, p. XIX-2.

<sup>21</sup>Assim, não será por acaso que o barroco e o folclore – ou, em sua nova roupagem, a “diversidade cultural” – assumirão as formas fortes da nova política de educação para e pelo o patrimônio que se desenhará ao longo da década de 1980.

## Considerações finais

Este artigo se propôs à contrastar dois campos de discussão sobre políticas públicas que nem sempre são colocados lado à lado: o que versa sobre metropolização e o que trata dos patrimônios culturais. Uma das contribuições desse contraste é contrapor a ideia de formação “espontânea” das regiões metropolitanas brasileiras; a outra, de que há planos e programas que configuram o que se pode chamar de “políticas públicas”, mas cuja categorização nesses termos nem sempre é levada à cabo.

Não são poucos os documentos que atestam as duas contribuições apresentadas aqui. Neste texto, porém, o objetivo maior foi sobrevoar os dois campos de discussão para dar maior visibilidade às suas convergências. Novos estudos esclarecerão pontos discordantes e ações específicas de agentes de Estado e da sociedade civil. E, o que talvez seja ainda mais importante, tratarão das repercussões do processo de urbanização brasileiro após anos 1960 nas políticas municipais para o patrimônio cultural, em particular dos municípios que não centralizam as regiões metropolitanas ou encontram-se fora dessa modalidade de configuração urbana.

Em guisa de conclusão geral, pode-se dizer que o projeto desenvolvimentista associado ao autoritarismo da Ditadura Civil-Militar encontrou nas regiões metropolitanas brasileiras o seu território de materialização por excelência. Este traço é reconhecível não apenas no processo de institucionalização das regiões metropolitanas, mas na inflexão das políticas públicas para o patrimônio cultural a partir dos anos 1970.

Em ambos os casos, as diretrizes vinculam desenvolvimento socioeconômico, urbanização e regionalização. Trata-se de um projeto amplo, de caráter civilizacional, que vislumbra uma sociedade brasileira urbanizada, industrializada, ciente de sua herança cultural, mas voltada para o futuro. Mais do que falar do esvaziamento de laços de pertencimento quanto ao uso do espaço público, identificou-se que o Estado incidiu sobre os territórios, procurando organizá-los a partir de uma dinâmica autoritária e desenvolvimentista. Tal construção foi promovida por um projeto de planejamento que entendia a industrialização como a principal alternativa ao subdesenvolvimento atribuído ao Brasil junto à ordem internacional. Esse modelo não

foi iniciado com a Ditadura, tampouco totalmente abandonado ao seu fim, mas assumiu uma configuração particular durante o regime.

O projeto nacional de regionalização tangencia o tema autoritarismo e as disputas por espaços de legitimidade na condução da questão urbana no Brasil durante as décadas de 1960 e 1970. As práticas dele decorrentes são indiciárias de como o componente autoritário foi suavizado com o respaldo da técnica e tecnologia: nesses termos, a disciplinarização urbana, usualmente só explorada pela historiografia em relação às reformas urbanas do início do século XX.

Sob esse ponto de vista, novamente as políticas públicas para o patrimônio cultural refletem a sua vocação maior: apresentar-se como algo eminentemente positivo, respondendo “a uma situação social e histórica na qual valores culturais são apresentados sob o iminente risco de desaparecimento” (GONÇALVES, 2002, p.79) ao mesmo tempo em que sinalizam os caminhos para as próximas gerações. Ressoada no processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, essa vocação convoca uma visão de desenvolvimento segura, posto que pautada por valores consagrados pela tradição e por padrões modernos de urbanização.

## Referências

- BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: UNICAMP, 2012.
- BRESCIANI, Maria Stella (orgs.) **Palavras da cidade**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001.
- CALABRE, L. O Conselho Federal da Cultura, 1971-1974. **Estudos Históricos**, n. 37, p. 81-98, 2006.
- CHUVA, M. **Fundando a nação**: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado. *Topoi*, v. 4, n. 7, p. 313–333, 2003.
- CORRÊA, S. R. M. **O Programa de Cidades Históricas (PCH)**: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. **O Programa de Cidades Históricas**: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 15-58, abr. 2016



GRAEBIN, C. M. G. ; GRAEFF, L. **Caminhos das políticas públicas para patrimônio cultural no Brasil**. In: SANTOS, Nádía Maria Weber; GRAEBIN, Cleusa Maria Gomes. (Org.). Patrimônio Cultural e Políticas Públicas. 1ed.Canoas/RS: Unilasalle, 2014, v. 1, p. 63-90.

MAIA, T. de A. **Políticas culturais e patrimônio histórico: as ações do Conselho Federal de Cultura (1967-1975)**. Memória em Rede, v.2, pp. 10-21, 2012.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. **A moderna tradição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RUBIM, A. A. C.. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições**. Revista Galáxia, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

LUNA, Francisco Vida; KLEIN, Herbert. **Transformações econômicas no período militar (1964-1985)**. IN: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (orgs). A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro, Zahar, 2014, p. 92-111.

ORTIZ, Renato. Revisitando o tempo dos militares. IN: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro, Zahar, 2014, p. 11-127.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. 2ª ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1977.

SOUZA; Celia Ferraz, PESAVENTO, Sandra (Orgs.). **Imagens Urbanas**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e PDDI-PDMBH**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/FAU. Universidade de São Paulo, 2012.

VIEGAS, Danielle Heberle. **O planejamento da região metropolitana de Porto Alegre/RS a partir da cooperação técnica entre o Brasil e a República Federal da Alemanha (1963-1978)**. Tese (Doutorado em História) – Programa de PósGraduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.